



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lutego 2011 r.

**Pan
Piotr KAGANKIEWICZ
Starosta Tomaszowski**

**LLO-4101-24-06/2010
P/10/150**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim, zwane dalej „Starostwem”, w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2008-2010 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 stycznia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie przez Starostwo zadań związanych z realizacją dochodów w badanym zakresie, ze względu na opieszale, a w konsekwencji mało skuteczne prowadzenie działań windykacyjnych należności Skarbu Państwa oraz naruszenie zasady rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, procedury stosowane przy sprzedaży nieruchomości, prawidłowe rozliczanie i terminowe odprowadzanie dochodów na rachunek budżetu państwa oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ.

1. Powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa udostępnionych przez Starostę Tomaszowskiego w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nieruchomościami² (zwanej dalej „ugn”), w badanym okresie wzrosła z 1.474 ha na koniec 2008 r. do 1.593 ha na 30 września 2010 r. (o 8,1%), w tym oddanych w wieczyste użytkowanie z 910 ha do 983 ha (o 8%), a pozostających w trwałym zarządzie z 441 ha do 447 ha (1,4%). Powierzchnia nieruchomości nieudostępnionych, przeznaczonych głównie na pas drogowy i tereny kolejowe, wynosiła 249 ha w 2008 r., 258 ha na koniec 2009 r. oraz 230 ha na 30 września 2010 r.

Analiza dokumentacji 55 nieruchomości (141 działek) o łącznej powierzchni 465 ha, wykazała zgodność danych wynikających z wykazów i ewidencji ze stanem faktycznym.

2. Z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zaplanowano dochody w łącznej wysokości 1.456 tys. zł na 2008 r., 1.887 tys. zł na 2009 r. oraz 1.769 tys. zł na 2010 r., a wykonano w kwotach (odpowiednio): 1.470 tys. zł (101%), 2.181 tys. zł (115,6%) oraz 1.950 tys. zł (110,2%) do 30.09.2010 r.

Tylko w 2010 r. planowano dochody ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 144 tys. zł, natomiast uzyskane dochody z tego tytułu wyniosły 10 tys. zł w 2008 r., 580 tys. zł (26,6% dochodów ogółem) w 2009 r. oraz 311 tys. zł (23,4% dochodów ogółem) do 30.09.2010 r. Dochody z udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w badanym okresie wyniosły ogółem 4.699 tys. zł, w tym m.in. z opłat za wieczyste użytkowanie 4.337 tys. zł (92,3%) i trwały zarząd 144 tys. zł (3,1%).

Kontrola dokumentacji dotyczącej sprzedaży 11 nieruchomości, w tym 2 w trybie przetargowym i 9 bezprzetargowym (o łącznej powierzchni 1,6 ha) oraz przekazania w trwały zarząd czterech działek i udziałów w kolejnych dwóch działkach o łącznej powierzchni 0,67 ha wykazała, że Starostwo dokonało tych czynności zgodnie z procedurami określonymi w ugn. Należy jednak zauważyć, że w 2 sprawach nie wyegzekwowano od zarządców protokołów zdawczo odbiorczych nieruchomości przejętych w trwały zarząd, do czego obligowały postanowienia art. 45 ust. 3 ugn.

Do budżetu państwa, za lata 2008 i 2009, Starostwo przekazało dochody (w rozdziale 70005) w łącznej wysokości 2.751 tys. zł, tj. o 244 tys. zł wyższe od planowanych (2.507 tys. zł). Dochody należne budżetowi państwa terminowo i w prawidłowej wysokości odprowadzane były na rachunek ŁUW (15 i 25 dnia każdego miesiąca), po potrąceniu odpisu w wysokości 25% na dochody Powiatu Tomaszowskiego, które corocznie uwzględniane były w jego budżecie.

3. W kontrolowanym okresie Starostwo dokonywało przeszacowania nieruchomości Skarbu Państwa, wykonując operaty szacunkowe dla 88 nieruchomości (388 działek) o łącznej

² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

powierzchni 370 ha, tj. dla 30% spośród wszystkich 1.295 działek (1.429 ha) oddanych odpłatnie w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie. Skutkiem dokonanych aktualizacji było zwiększenie wartości tych nieruchomości z 17.399 tys. zł do 74.612 tys. zł (o 328,8%). Wydatki na aktualizację wycen wyniosły 68 tys. zł, co stanowiło 28% dotacji otrzymanych od Wojewody Łódzkiego (239 tys. zł).

Analiza dokumentacji 34 losowo wybranych nieruchomości (84 działek) wykazała, że opłaty za użytkowanie 13 z nich (38%) ustalono w latach 2008-2010, natomiast wysokość opłat dotyczących 7 nieruchomości (20,6%) ustalono w latach 2005-2007, 9 nieruchomości (26,5%) w latach 2001-2004 i 5 (14,7%) w latach 1998-2000. Pan Starosta wyjaśnił, że z uwagi na dużą ilość nieruchomości Skarbu Państwa, przyjęto zasadę wyceniania w pierwszej kolejności nieruchomości o najniższej wartości 1 m² gruntu.

Mimo objęcia w badanym okresie aktualizacją opłat 30% nieruchomości, w ocenie NIK, znaczny wzrost ich wartości wskazuje na możliwość uzyskania wzrostu dochodów z tego tytułu w przypadku zwiększenia częstotliwości nowelizacji wycen (opłaty 40% badanych nieruchomości ustalono przed 2004 r.).

4. NIK negatywnie ocenia działania windykacyjne, jako prowadzone nierzetelnie w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK, a w konsekwencji nieskutecznie.

Zaległości dotyczyły głównie opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa i wynosiły 1.794 tys. zł na koniec 2008 r., 1.919 tys. zł na koniec 2009 r. oraz 2.521 tys. zł na dzień 30 września 2010 r. Stanowiły one odpowiednio 99,7%, 96,9% i 98,4% należności z tego tytułu. Do masy upadłościowej zgłoszono (przed okresem objętym kontrolą) zaległości w kwocie 907 tys. zł – nie podlegały one działaniom windykacyjnym.

Do użytkowników nieruchomości, którzy nie wpłacali należnych opłat w terminie, wysłane były wezwania do zapłaty. W 2008 r. Wezwaniami objęto zaległości w kwocie 843 tys. zł, w 2009 r. – 1.322 tys. zł, a w 2010 r. (do 30.09) – 878 tys. zł. Dla części dłużników wezwania do zapłaty wystawiano kilkakrotnie, przy jednoczesnym zaniechaniu lub opóźnieniu kierowania tych spraw na drogę egzekucji sądowej, chociaż w każdym wskazywano, że w przypadku niezapłacenia należności, sprawa będzie skierowana na drogę postępowania sądowego. W badanym okresie pozwami sądowymi objęto zaległości na łączną kwotę 310 tys. zł, a tytuły wykonawcze uzyskano na 146 tys. zł, w tym 93 tys. zł w 2008 r. i 53 tys. zł w 2010 r. – wyegzekwowano 3.990 zł. Według stanu na 30.09.2010 r. żadnymi działaniami windykacyjnymi, nie objęto zaległości w kwocie głównej 101 tys. zł,

tj. 6,3% podlegających windykacji. W badanym okresie nie występowało o dokonanie hipotecznego zabezpieczenia zaległości.

Analiza kontrolna 30 badanych postępowań windykacyjnych na łączną kwotę 1.582 tys. zł (63% zaległości ogółem), prowadzonych przez Wydział Finansowo-Księgowy Starostwa („WF-K”) wykazała, że do 17 dłużników zalegających z opłatami na kwotę 1.393 tys. zł (88% badanych i 55% zaległości ogółem), wezwania do zapłaty wysyłano w terminach od 105 do 688 dni od daty płatności (w 2 przypadkach po upływie roku). Pozwy do sądu składane były przez Referat Prawny w terminach od 1 do 533 dni od daty wniosku WF-K (w 8 przypadkach powyżej roku), a wobec 3 dłużników (zaległość na kwotę 279 tys. zł) pozwy nie zostały złożone do dnia zakończenia kontroli NIK, pomimo wpływu do Referatu Prawnego stosownej informacji w 2010 r.

Przedstawione postępowanie negatywnie wpływało na stopień realizacji dochodów budżetu państwa i Powiatu oraz naruszało obowiązujące w Starostwie procedury windykacyjne, wprowadzone zarządzeniem Starosty Nr 15/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. Postanowienia tego zarządzenia obligują m.in. do wystawiania wezwań do zapłaty należności w terminie miesiąca, a w przypadku użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu w terminie 3 miesięcy po upływie terminu płatności, a także do niezwłocznego kierowania do sądu pozwów o zapłatę.

Pan Starosta podzielił stanowisko NIK, że miała miejsce nadmierna zwłoka w kierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego i uzasadnił ją m.in. specyfiką dochodzonych należności, natłokiem bieżących zadań i spraw sądowych. W ocenie NIK, opóźnienia te były w głównej mierze następstwem braku koordynacji realizowanych zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami Starostwa, zaniedbań ze strony pracowników odpowiedzialnych za ich prowadzenie oraz niewystarczającej kontroli funkcjonalnej i zarządczej w tym zakresie.

5. Należności Starostwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ewidencjonowane były stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek finansów publicznych³.

Analiza sald badanych 30 dłużników wykazała jednak, że w dwóch sprawach figurowały na nich przedawnione zaległości za lata 1998-2001 w łącznej wysokości 14.043,59 zł.

³ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm., obecnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...) Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861,

Kwoty te, przy braku odpisów na saldach, były wykazane przez Starostwo w sprawozdaniach Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2008-2010. Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego Starostwa, potwierdzając występowanie zaległości przedawnionych, powołała się na informację uzyskaną z Referatu Prawnego, zgodnie z którą należności te ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat. NIK zauważyła, że stosownie do postanowień art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴ - przy braku przesłanek z art. 123-125 Kc - termin przedawnienia dla roszczeń okresowych, w tym opłat za użytkowanie wieczyste, wynosi 3 lata.

W ocenie NIK, taki tryb postępowania narusza zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych zawartą w art. 4 ust. 1 i w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (zwanej dalej „uor”). Stanowią one, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Nie wpłynęło to jednak na rzetelność sporządzenia kwartalnych sprawozdań Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Dane w nich przedstawione za lata 2008-2010 (do 30.09.) wynikały z ewidencji księgowej i zgodne były z ujętymi w uchwałach budżetowych.

Sprawozdania te przekazane zostały do Wojewody Łódzkiego w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 27 czerwca 2006 r. i 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶.

Za prowadzenie ksiąg rachunkowych wbrew przepisom uor lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych, art. 77 uor przewiduje odpowiedzialność karną.

W badanym okresie za prowadzenie rachunkowości Starostwa - zgodnie z przyjętym zakresem czynności - odpowiedzialna była Pani Sylwia Piechota, zatrudniona w Starostwie od dnia 1 stycznia 2009 r. na stanowisku Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego.

Jednocześnie art. 4 ust. 5 uor stanowi, że „Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości (...) zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą ...”.

⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ odpowiednio: Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. i Dz. U. Nr 20, poz. 103,

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. sporządzanie protokołów zdawczo-odbiorczych przy przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa w trwałe zarząd,
2. rozważenie zwiększenia częstotliwości aktualizacji opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
3. zwiększenie efektywności windykacji i egzekucji należności Skarbu Państwa,
4. występowanie o hipoteczne zabezpieczenie należności Skarbu Państwa w przypadku nieskutecznej egzekucji,
5. przestrzeganie ustalonych, wewnętrznych procedur w zakresie windykacji należności.

Jednocześnie NIK prosi o poinformowanie o realizacji - zapowiedzianych przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego - czynności zmierzających do zaktualizowania ewidencji księgowej o kwotę 14.043,59 zł, dotyczącą przedawnionych zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.